

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

С. Г. ВАСИЛЕВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Республика Беларусь

Обосновывается идея укрепления государства как основного субъекта правовых отношений, обеспечивающего благополучие общества. Проанализированы взгляды ученых на государство, его место и роль в современных условиях. Отмечается, что государственное управление предполагает целенаправленное воздействие государственных органов на соответствующие сферы общественной жизни. При этом государство является оплотом национальных интересов. Уделено внимание критериям оценки эффективности законодательства. Поддерживается концепция сильного государства, основные признаки которого - наличие сильной государственной власти, стабильно развивающиеся политические институты, политическая активность населения. Высказан ряд идей и оценок относительно направлений развития государства и права.

Ключевые слова: государство; право; управление; власть.

EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION SOCIAL PROCESS

S. G. VASILEVICH^{a)}

^{a)}Belarusian State University, Nezavisimosti avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus

The article explains the idea of strengthening the state as the main subject of legal relations, ensuring the well-being of society. The views of scientists on the state, its role and place in modern conditions. It is noted that the state administration - it is always focused on the impact of state bodies to the respective spheres of social life. The state is a stronghold of national interests. Attention is paid to the criteria of evaluation of the effectiveness of the legislation. Supports the concept of a strong state, the main feature of which is the presence of not only a strong government, but also steadily developing political institutions, the political activity of the population. Expressed a number of ideas and assessments on the direction of development of the state and law.

Key words: state; law; management; power.

В сферу интересов многих ученых-правоведов входят вопросы эффективности функционирования государства в целом и его законодательства - основного механизма воздействия на общественные процессы, а также способность нормотворческих органов справляться со своими задачами - принимать такие нормативные правовые акты, которые максимально соответствовали бы потребностям общества. В юридической литературе высказываются различные мнения относительно того, каким образом следует оценивать эффективность законодательства. Большинство авторов считают, что лишь при рассмотрении законодательства в целом можно давать оценку его эффективности. Однако некоторые полагают, что критерии оценки должны различаться в зависимости от конкретной отрасли законодательства и уровня правового регулирования тех или иных процессов [1, с. 23]. В определенной степени с этим можно согласиться. Но у всей системы законодательства есть единая цель - человек, его права и свободы. При этом, как справедливо замечает Ю. А. Тихомиров, эффективность законодательства

Образец цитирования:

Василевич С. Г. Эффективность государственного управления общественными процессами // Весн. БДУ. Сер. 3, Гісторыя. Эканоміка. Права. 2016. № 1. С. 95-99.

For citation:

Vasilevich S. G. Effectiveness of public administration social process. *Vesnik BDU. Ser. 3, Gistoryja. Jekanomika. Prava.* 2016. No. 1. P. 95-99 (in Russ.).

Автор:

Сергей Григорьевич Василевич - кандидат юридических наук; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Sergey Vasilevich, doctor of law; associate professor at the department of constitutional law, school of law. *sergey135@gmail.com*

определяется совокупностью факторов, характеризующих среду, в которой находится человек, включая экономическую, социально-политическую, правовую и иные [2, с. 17].

Государственное управление - это всегда целенаправленное воздействие государственных органов на соответствующие сферы общественной жизни. Самое сложное заключается в выборе правильного решения при стремлении достичь определенного результата. Важно, чтобы этот выбор был объективным, а субъективный фактор исключен или сведен к минимуму. В связи с этим большое значение имеет качество правового регулирования, поскольку решения, которые реализуются в процессе государственного управления, принимаются посредством права (позитивного права). Что касается, например, экономического законодательства, влияющего на материальное благополучие граждан, хозяйствующих субъектов, то целевой подход рассматривает его не как нечто самодовлеющее, а как средство, предназначенное для достижения социальных и экономических результатов [1, с. 26]. С учетом этого в научный оборот было введено такое понятие, как «экономическая оценка права». Заметим, что Е. М. Бухвальд, А. Р. Бахтизин под экономической эффективностью актов законодательства понимают «степень соответствия фактического поведения экономических субъектов той модели, которая предписывается (регулируется) и поощряется данным законодательным актом, а в целом - задаче под держания высоких и устойчивых темпов экономического роста, в том числе за счет эффективного распределения ресурсов» [1, с. 26]. Такой подход учитывает две составляющие - качество самого законодательства и уровень правоприменительной практики. Трудно согласиться с позицией цитируемых нами авторов по поводу того, что реализация изложенной выше «модели оценки эффективности законодательства» невозможна из-за отсутствия в большинстве случаев целеполагающего начала [1, с. 26-27]. Конечно, если ориентироваться только на цели отдельных актов, то критика их из-за расплывчатости формулировок, отсутствия четких задач, определения достигаемого результата вполне обоснованна. Однако в укрупненном плане цели сформулированы в Конституции Республики Беларусь, помощь в их конкретизации (в комплексном виде) оказывают программные законы, а также утверждаемые на уровне Президента Республики Беларусь или Совета Министров Республики Беларусь программы экономического и социального развития, развития человеческого потенциала.

Ограничиваться при оценке эффективности законодательства только его внутренним содержанием без учета итогового воздействия считаем неправильным. Это ограничение исключает синтетический подход к определению влияния государства на социально-экономическую и политическую жизнь общества, реальную оценку эффективности законодательства. Ведь законодательство нельзя оценивать как самоценность без его выхода вовне. Конечно, давать оценку качеству законодательных актов можно и полезно, но эта оценка точна лишь тогда, когда проводится во взаимосвязи с правоприменительной практикой. При оценке эффективности законодательства возможна пошаговая стратегия, т. е. оценка совокупности законодательных актов в той или иной сфере - экономической, социальной, сфере национальной безопасности, правопорядка, искоренения коррупции или преступлений и правонарушений в целом и др. Однако интегральным показателем все равно остается человек, его права и свободы, достоинство, место и роль в системе координат «человек - общество - государство».

И. А. Ильин в своих трудах подчеркивал значение государства в жизни общества. Он отмечал: «Россия, как национально-политическое явление, была создана сильной государственной властью» [3]. Ученый обращал внимание на следующие аспекты. Нередко государственная власть «преувеличивала свое призвание и свою сферу действия; она направляла свою энергию к неверным целям, попирала свои правовые формы и злоупотребляла своею мощью. Это вызывало протест и борьбу» [3]. С другой стороны, эта борьба «вела к подрыву самой государственной организации. Создавали не просто "лучшую власть", а слабую власть, бессильную, беспомощную, раздробленную <...> а вместе с тем подрывали и внутренний порядок, и внешнюю обороноспособность государства» [3]. По мнению автора, в результате возникали формы власти, затруднявшие принятие решений и проведение их в жизнь; в государственное устройство вводились изменения, подтачивавшие действие власти. К таким изменениям И. А. Ильин относил «соствязание государственных органов друг с другом; многоголовый сговор и взаимную борьбу многих партий»; ограничение полномочий главы государства избираемостью и срочностью; выделение к власти «людей слабых, безвольных, незначительных, зависимых от политической кулисы» [3]. Автор пришел к выводу о том, что «все это соответствует идеям анархизма, а не идее здоровой государственности <...>. И что всего поучительнее, что этому ослаблению государственной власти исторически соответствовало не сужение государственных задач, не сокращение их объема и размаха, а возложение на государственную власть новых непосильных задач: началось притязание на великодержавие, на колониальное водительство, на мировое преобладание и даже на социалистическое регулирование хозяйства...» [3].

Несомненно, государство - оплот сохранения национальных ценностей, даже в условиях глобализации и «размывания» государственных границ в рамках межгосударственных образований. Из-за преувеличенной оценки зарубежного (западного) опыта строительства государственности некоторые

авторы выдвигают без всяких оговорок идею вторичности традиционных национальных ценностей по отношению к так называемым общечеловеческим ценностям [4, с. 9]. Полемизируя со сторонниками такой точки зрения, М. Н. Марченко справедливо отмечает, что национальные интересы, как свидетельствует опыт Европейского союза и некоторых государств, «никогда не оставались на втором плане», уступая прочим - «религиозным или глобальным интересам и ценностям» [5, с. 9]. Нынешние события в Европе, особенно связанные с миграцией с Африканского континента, убеждают в этом.

Государство является универсальной политической организацией в обществе [6, с. 15-33]. В силу того что оно остается важнейшим фактором общественного развития, на него ложится основной объем управления [7, с. 25]. В литературе существует множество подходов к определению государства, его места и роли в системе социального управления, взаимоотношений с обществом, гражданами. Так, Ю. А. Тихомиров обращает внимание на широкий диапазон теорий о природе государства - от анархии до супергосударства, утверждает, что в последние годы в российской литературе основной акцент делается на праве и вытесняется интерес к государству (исследования чаще сводятся к анализу статуса органов государственной власти) [7, с. 26]. В науке активно развивались теории государства всеобщего благоденствия, социального государства, конвергенции, общенародного государства и др.

В. Е. Чиркин так характеризует государство: «Имея свою волю, определенную самостоятельность, необходимые ресурсы, государство, выступая как представитель власти народа, в той или иной мере выполняет роль социально-политического арбитра в сотрудничестве и состязательности различных слоев общества» [8, с. 7]. При этом, по мнению автора, государство, как правило, не бывает абсолютно беспристрастным и прежде всего удовлетворяет интересы доминирующего социального слоя. Вместе с тем «государство, государственная власть (особенно в результате протестных выступлений или без них) стремятся защищать в какой-то мере и некоторые интересы других социальных слоев. Нестабильность в обществе государству не нужна. Такова логика объективной действительности, и государство иным быть не может (если только это не государство с антинародным, террористическим режимом)» [8, с. 7].

В отечественной юридической литературе преобладает традиционная трактовка государства как субъекта, для которого характерно наличие народа, собственной территории, власти. В этом отношении схожей позиции придерживаются и некоторые западные ученые, характеризующие государство как взаимную связь народа, территории, юридических обязательств. По справедливому замечанию Ю. А. Тихомирова, после периода отрицания необходимости участия государства в регулировании социально-экономических отношений приходит «осознание социально-полезной его деятельности», признание баланса «учредительных, легализующих, регулирующих, распорядительных и контрольных функций в разных сферах жизни общества» [9, с. 7]. Государство в современных условиях «все в большей степени призывается к тому, чтобы "отвечать за все", чтобы в условиях кризиса "брать на себя" и решение некоторых задач корпораций» [10, с. 5].

Конституция определяет Республику Беларусь как демократическое социальное правовое государство. Аналогичное определение присутствует и в Конституции Российской Федерации. Конечно, нет оснований утверждать, что сразу после вступления в силу конституции государство достигает признания как состоявшееся демократическое, социальное, правовое. Конституция, закрепляя подобную норму, на наш взгляд, предполагает соответствующий процесс его становления (развития) с учетом названных характеристик. Некоторые исследователи считают неоправданным их закрепление в конституции: сначала, по их мнению, такое государство необходимо «построить», а затем уже фиксировать его статус законодательно. Однако мы поддерживаем закрепление в основном законе характеристик государства, определяющих вектор его конституционно-правового развития. Также считаем оправданным акцентирование в конституции внимания не только на правовых, но и на политических, социальных и иных ценностных чертах. Ведь именно с учетом этого и должно осуществляться развитие государства, формироваться характер взаимоотношений между гражданами, обществом и государством, характер управления общественными и государственными делами. По существу, преамбула Конституции Республики Беларусь, которую мы рассматриваем как нормативную (обязательную) ее часть, и иные положения (в том числе содержащиеся в ст. 2) являются своего рода нормативным режимом целевой деятельности государства.

В литературе справедливо отмечается, что социальное государство обязано создавать все условия для беспрепятственной реализации каждым человеком своих способностей, конечно, не в ущерб всему обществу. Социальное государство ответственно за существование общества. Здесь государство помогает человеку в реализации способностей, а точнее, создает для этого условия. Но, что очень важно, в таком государстве индивид также имеет перед иными лицами и обществом обязанности. Государство социальное защищает интересы пожилых людей, инвалидов, несовершеннолетних, семей, имеющих детей,

т. е. те категории граждан, которые не могут на равных конкурировать на рынке труда [11, с. 196-203]. В этом плане белорусское государство имеет некоторые недоработки. И вопрос не только в размере пенсий и пособий, но и в отношении к некоторым категориям лиц, например к инвалидам. Их у нас несколько сот тысяч. Внимание к потребностям инвалидов, особенно лиц с нарушениями опорно-двигательного аппарата, должно быть более ощутимым. В частности, необходимо решить проблему так называемой безбарьерной среды.

В демократическом государстве народ - источник власти и сам же народ реализует ее как непосредственно (на референдумах, выборах), так и через представительные органы. Важнейшим каналом взаимодействия государства и народа являются обсуждение проектов нормативных правовых актов, проведение республиканских и местных собраний. Эти формы участия граждан в управлении страной стали характерной чертой демократического процесса в белорусском государстве [11, с. 190-192].

П. И. Новгородцев полагал, что в основе правового государства находится требование единого и равного права для всех, что «государство должно объединить все классовые, групповые и личные интересы в целях общей жизни, сочетая частные интересы единства общего блага; вводя их в законные границы предписанием единого и общего для всех права, государство узаконивает их и придает им значение общепризнанных правовых явлений, а вместе с тем создает почву для их совместного проявления и развития» [12, с. 829].

Новые вызовы времени предполагают дальнейший поиск направлений усиления эффективности институтов власти. Глава белорусского государства обращал внимание на необходимость соблюдения ряда принципов при решении вопроса о модернизации системы государственного управления. По словам Президента Республики Беларусь, во-первых, должно быть исключено увеличение численности служащих государственного аппарата, во-вторых, нельзя допускать дублирования функций различных государственных органов, в-третьих, должна осуществляться дебюрократизация, предполагающая сокращение численности государственных служащих [13].

Полагаем, что особое внимание необходимо обратить на сокращение функций государственного аппарата (государственных служащих). В рамках государственного аппарата порой выполняется большой объем работы в виде составления справок, отчетов, сбора статистических данных, не дающий никакой пользы, так как является «работой на корзину» и отнимает много времени, которое государственный служащий мог бы использовать более рационально. В связи с этим очень важно выработать единые правила сбора статистических данных и иной информации. Следует оперативно исключать те функции, которые дублируются различными инстанциями либо с течением времени потеряли свою актуальность. Однако если здесь нарушить баланс, то возникнет ситуация, когда оставшиеся после сокращения численности государственные служащие не смогут качественно и профессионально исполнять возложенные на них обязанности, что, несомненно, вызовет негативные последствия. Возможным вариантом решения данной задачи может быть передача соответствующих полномочий органам территориального общественного самоуправления.

В качестве причин, отрицательно влияющих на управление, можно назвать злоупотребление властью, коррупцию, несовершенную форму государственного устройства, нарушение принципа разделения властей, верховенства права, игнорирование прав и свобод человека, поляризацию доходов, нарушение принципа справедливости. Позитивные факторы - развитие творческой созидательной активности граждан, широкое обсуждение готовящихся решений, рост среднего класса, самоуправление, эффективная судебная и правовая системы, отбор и привлечение к управлению лучших специалистов. Как справедливо отмечается в литературе, предназначение государства состоит в том, чтобы решать задачи, стоящие перед обществом [14, с. 112]. Без эффективного государственного управления устойчивое экономическое и социальное развитие невозможно. В связи с этим идеи, высказанные много десятилетий тому назад И. А. Ильиным, сохраняют актуальность и в настоящее время.

Дальнейшее развитие экономических отношений, повышение экономической безопасности государства, внедрение инноваций, создание конкурентоспособной среды, повышение роли науки, внедрение информационных технологий обуславливают совершенствование политических институтов - важнейшего элемента гражданского общества. Способствовать развитию гражданского общества должно, на наш взгляд, государство. Социальное партнерство необходимо сочетать с мерами регулирования и контроля.

В условиях нестабильного мирового порядка к национальному государству предъявляются новые требования. Все большую поддержку получает концепция «сильного государства», основными признаками которого являются «наличие сильной государственной власти, оппозиции, стабильно развивающихся политических институтов, заметная политическая активность населения, наличие функционирующих институтов общественного администрирования» [15, с. 101]. Для такого государства характерны управление «политической системой и экономикой на принципах легальности и легитимности» [15, с. 101], способность отстоять свой суверенитет и безопасность [16, с. 163].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК (REFERENCES)

1. Бухвальд Е. М., Бахтизин А. Р. Эффективность законодательства - сущность и методология измерения // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Ю. А. Тихомиров [и др.]. М., 2015.
2. Тихомиров Ю. А. Право: как оценить его действие // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Ю. А. Тихомиров [и др.]. М., 2015.
3. Ильин И. А. О сильной власти [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.patriotica.ru/gosudarstvo/ilin_power.html (дата обращения: 10.03.2015).
4. Раянов Ф. М. Правовое государство - судьба России. Уфа, 2007.
5. Марченко М. Н. Теория правового государства в системе других государственно-правовых теорий // Государство и право. 2011. № 8. С. 5-11 [Marchenko M. N. The theory of the rule of law in the state and other legal theories. *Gos. ipravo*. 2011. No. 8. P. 5-11 (in Russ.)].
6. Чиркин В. Е. Основы сравнительного правоведения. М., 1997.
7. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007.
8. Чиркин В. Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. 2011. № 6. С. 5-12 [Chirkin V. E. The constitution and current models of public authorities: ideologies and realities. *Gos. ipravo*. 2011. No. 6. P. 5-12 (in Russ.)].
9. Тихомиров Ю. А. Модернизация государства - условие экономического роста. М., 2004.
10. Степанов О. А. Правовое регулирование в условиях экономического кризиса // Государство и право. 2011. № 10. С. 5-11 [Stepanov O. A. Legal regulation of the economic crisis. *Gos. ipravo*. 2011. No. 10. P. 5-11 (in Russ.)].
11. Василевич Г. А. Конституционное право Республики Беларусь. Минск, 2010.
12. Новгородцев П. И. Лекции по истории философии права. Учения Нового времени XVI-XIX вв. // История политических и правовых учений : хрестоматия / сост.: Г. Г. Демиденко, Г. А. Борисов. Белгород, 1999.
13. Президент Беларуси считает возможным в ближайшие полгода сократить численность госслужащих на четверть // Новости «24 часа» [Электронный ресурс]. 2013. Режим доступа: <http://www.ctv.by/prezident-zayavil-chto-v-belarusi-neobhodimosformirovat-kompaktnuyu-i-effektivnyuyu-upravlencheskuyu> (дата обращения: 15.03.2015).
14. Карпович Н. А. Экологическая функция государства : в 2 ч. Минск, 2011. Ч. 1.
15. Безкоровайная Ю. Е. Кризис легальности и легитимности государственной власти в контексте формирования «сильного государства» // Государство и право. 2011. № 7. С. 101-103 [Bezkorovainy Y. E. The crisis of legality and legitimacy of the government in the context of the formation of a «strong state». *Gos. ipravo*. 2011. No. 7. P. 101-103 (in Russ.)].
16. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке : пер. с англ. М., 2006.

*Статья поступила в редколлегию 18.12.2015.
Received by editorial board 18.12.2015.*